

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.57.2017.TDOM

z dnia 30 marca 2017 r.

Rada Gminy Lubiszyn

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016. 446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Lubiszyn Nr XXIV/165/2017 z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane dla dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez Gminę Lubiszyn publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych formach wychowania przedszkolnego, w części dotyczącej: §2; §3 ust. 1 w zakresie słów: "rozpoczętą,, ", "o których mowa w §2 pkt 1-8"; §3 ust. 2, 3, 4; §6 w zakresie słów: "z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2017 roku".

Uzasadnienie

Rada Gminy w Lubiszynie 17 lutego 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/165/2017 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane dla dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez Gminę Lubiszyn publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych formach wychowania przedszkolnego. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 2 marca 2017 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż w zakwestionowanej części narusza ona istotnie prawo, tj. art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2016.1943 t.j. ze zm.), art. 4 ust. 1, art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 t.j. ze zm.) oraz §9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624).

Uchwała w sprawie określenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach jest aktem prawa miejscowego podejmowanym na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 grudnia 2016 r. nadanym ustawą z dnia 1 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.1985), rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę: publicznym przedszkolu lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2. Ze wskazanego przepisu wynika w sposób jasny i nie budzący żadnych wątpliwości, że rada gminy ma uprawnienia jedynie do ustalenia wysokości opłat oraz ustalenia ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Tak więc zakres kompetencji prawodawczej rady gminy zawartej w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty nie uprawnia rady do określania: zakresu podstawy programowej oraz konkretnych godzin w jakich ma być realizowana podstawa programowa (§2 uchwały), sposobu obliczania miesięcznej wysokości opłaty za przedszkole (§3 ust. 2 uchwały), waloryzacji opłat (§3 ust. 4 uchwały), czy też kwestii kosztów żywienia (§3 ust. 3 uchwały). W szczególności jeżeli chodzi o określanie konkretnych godzin, w jakich ma być realizowana podstawa programowa, to gdyby intencją ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać zajęcia związane z realizacją podstawy programowej, to wprost dałby temu wyraz w przepisach ustawy, czego niewątpliwie nie uczynił (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 10/14). Za taką wykładnią wskazanej regulacji, przemawia również regulacja zawarta w § 9 rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, która przewiduje, że "Organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola (...)" Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel (nauczyciele), któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy

rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci. Z kolei kwestie kosztów i opłat za wyżywienie w przedszkolach reguluje art. 67a ustawy o systemie oświaty oraz dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym, natomiast kwestię waloryzacji reguluje art. 14 ust. 5b - 5d ustawy o systemie oświaty. Wobec stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie §2, stwierdzeniem nieważności należało objąć także §3 ust. 1 uchwały w zakresie w jakim odnosi się do §2 uchwały.

W ocenie organu nadzoru w sposób istotny narusza prawo także §3 ust. 1 uchwały w zakresie w jakim ustala obowiązek opłaty w wysokości 1 zł. za każdą *rozpoczętą* godzinę korzystania dziecka ze świadczeń przedszkolnych. Wysokość opłaty została określona w art. 14 ust. 5a ustawy maksymalnie na poziomie 1 zł za godzinę zajęć. Wysokość opłaty za przedszkole nie może więc być dowolna, uwzględniać musi normę wynikającą z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Niedopuszczalne jest w związku z tym, aby rodzic ponosił opłatę w wysokości 1 zł (czyli w pełnej wysokości odpowiadającej godzinie wychowania przedszkolnego) pomimo korzystania przez jego dziecko ze świadczeń przedszkola przez niepełną godzinę. W takiej sytuacji opłata powinna być odpowiednio pomniejszona, albowiem w przeciwnym wypadku faktycznie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej maksymalnej wysokości opłaty, o której mowa art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Tak więc Rada Gminy Lubiszyn ustalając opłatę w wysokości 1 zł za każdą *rozpoczętą* godzinę istotnie naruszyła art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w § 6 Rada postanowiła, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2017 r. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast art. 5 tejże ustawy, przewiduje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Skoro zatem art. 5 dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. W uzasadnieniu do uchwały nie wskazano żadnego powodu, dla którego wejście w życie uchwały z mocą wsteczną jest konieczne i uzasadnione. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 6 w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2017 r.”

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
i Nadzoru

Teresa Kaczmarek